

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

EL REQUISITO DEL PREVIO PAGO (SENTENCIAS DE 14 Y 27 DE JUNIO DE 1973).

I. INTRODUCCIÓN

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, dando muestras, una vez más, de la profunda transformación experimentada en los criterios informantes de la jurisprudencia de ella procedente, en dos sentencias recientes *ha sentado por primera vez, después de diecisiete años de vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, la interpretación correcta del precepto de la misma regulador del previo pago*. Ni más ni menos, esto es lo que suponen las sentencias de 14 de junio de 1973 (ponente: GÓMEZ ENTERRÍA) y de 27 de junio de 1973 (ponente: MARTÍN MARTÍN).

Hasta estas sentencias se había producido, ciertamente, una atenuación de la rígida jurisprudencia dictada en aplicación del viejo texto de la Ley de lo Contencioso-Administrativo. Pero todavía seguía creyéndose—en contra del claro texto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—que el previo pago era un requisito procesal exigido por la ley. En 9 de noviembre de 1972, una sentencia de la propia Sala Tercera seguía conteniendo afirmaciones como ésta: «En los casos en que proceda con arreglo a las leyes, tal remisión a las leyes no implica que sea en éstas—distintas de la jurisdiccional—donde se imponga la presentación del documento acreditativo del pago para interponer el recurso contencioso, sino que la remisión a las leyes se refiere a que conforme a éstas proceda el pago del impuesto o arbitrio de que se trate.»

De aquí la importancia excepcional de las sentencias, que hoy queremos reseñar aquí con todos los honores. Pues estamos ante decisiones jurisprudenciales que determinan el nacimiento de una etapa. Las sentencias de la Sala Tercera de 14 y 27 de junio de 1973 entierran—esperemos que definitivamente—la errónea creencia de que después de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el previo pago seguía siendo un requisito procesal.

Es cierto que no se ha llegado a ellas de pronto, saltando prodigiosamente de la más rabiosa interpretación formalista a esta luminosa doctrina. No. Estas sentencias, estas ponencias, de NICOLÁS GÓMEZ ENTERRÍA y PAULINO MARTÍN, tienen detrás una laboriosa construcción jurisprudencial, que día a día, desde la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha ido atenuando y mitigando los efectos del desafortunado requisito del previo pago. De tal modo, que este injusto obstáculo procesal prácticamente había quedado reducido al máximo. Pero son estas sentencias de 14 y 27 de junio las que dan el paso decisivo y nos dicen claramente que en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ya no existe el requisito procesal del previo pago.

Para calibrar exactamente el valor de estas decisiones jurisprudenciales parece oportuno recordar la innovación legislativa de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para después resumir en gran-

des líneas la evolución jurisprudencial, que nos ha conducido a las sentencias de 14 y 27 de junio de 1973.

II. DE LA VIEJA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO A LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1956

1. En la vieja Ley de lo Contencioso-Administrativo, texto de 1888-1894, el previo pago se regulaba como auténtico requisito previo del recurso contencioso-administrativo, en su artículo 6, que se mantuvo en el texto refundido aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952. El artículo 6, en su redacción tradicional, decía: «No se podrá intentar la vía contencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, mientras no se realice el pago en las Cajas del Tesoro Público.»

2. En la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 desaparece el previo pago como requisito procesal. No se regula como tal requisito. Y se hace referencia al mismo al regular el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo. El artículo 57, párrafo 2, apartado e), enumera, entre los documentos que han de acompañar a dicho escrito, el siguiente: «El documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro Público o de las Corporaciones locales, en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, excepto en el supuesto previsto en el artículo 132, párrafo 2, y cuando el pago se hubiere hecho durante el curso del procedimiento administrativo y en él constare el documento que lo justifique, en cuyo caso se manifestará así en el escrito de interposición.»

3. Del texto de la nueva ley se desprende cuáles son las innovaciones que el mismo introdujo respecto de la normativa anterior, a saber (32):

- En la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el previo pago no es un requisito procesal (como en el Derecho anterior); se trata únicamente de un documento que ha de acompañarse al «escrito de interposición», cuya omisión puede subsanarse (art. 129 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), sin que haga falta que la fecha del documento sea anterior a la incoación del proceso.
- Únicamente se exige «en los casos en que proceda con arreglo a las leyes». De aquí que haya que acudir a la legislación aplicable a la materia de que se trata y ver si es preceptivo o no el pago. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se limita a señalar la necesidad de acompañar tal documento cuando «proceda con arreglo a las leyes», pero no establece como presupuesto del proceso el «previo pago», como hacía el artículo 6 de la antigua ley.

III. LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL «SOLVE ET REPETE»

1. Principio general

Pese a las profundas diferencias entre la regulación de la vieja Ley de lo Contencioso-Administrativo y la de la nueva Ley de la Jurisdicción

(32) Me remito a mi *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, II, pág. 679.

Contencioso-Administrativa, lo cierto es que la jurisprudencia siguió afirmando que el previo pago era un requisito procesal, si bien a este requisito procesal, como a los demás, se le aplicó el principio antiformalista informante de la ley, dando lugar a una atenuación de sus consecuencias.

En la interpretación jurisprudencial se observó una distinta concepción de las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo. Como en tantas otras materias, se ha manifestado una distinta actitud de las mismas, que ha variado a lo largo del tiempo.

En un principio fue mucho menos generosa para el administrado la Sala Tercera. Así, mientras la Sala Tercera seguía considerando la regla general del previo pago en sentencias de 16 de marzo y 23 de mayo de 1962, y con más atenuación las de 4 de junio y 5 de octubre del mismo año —dice MENDIZÁBAL ALLENDE—, la Sala Cuarta, al conocer de recursos contra multas impuestas en materia de montes, establecía que el documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro sólo es exigible cuando dicho previo ingreso proceda con arreglo a las leyes, pero no si éstas se abstienen de exigirlo para recurrir (sentencias de 9 de noviembre de 1959, 24 y 31 de octubre de 1961 y 16 de marzo de 1962) (33).

Pero más tarde, la Sala Tercera va a dar un giro copernicano y de ella procederán las sentencias que durante los últimos años más han significado en la estructura de un adecuado régimen de garantías.

2. El previo pago, requisito procesal

Pese a todas las atenuaciones a que condujo el principio antiformalista, la jurisprudencia siguió definiendo el previo pago como requisito procesal. Así, por ejemplo:

- Sentencia de 7 de octubre de 1970: «Reiterada jurisprudencia de esta Sala, por ejemplo, sentencias de 17 de febrero y 24 de abril de 1969 y 21 de febrero de 1970, entre las más recientes, han venido exigiendo, como principio general, una adecuada interpretación de los indicados artículos de la mencionada ley y, en particular, que aquí interesa, la justificación del abono del total importe de la multa impuesta, como condición habilitante para el factible acceso del recurrente a la jurisdicción, en supuestos como el de que ahora se trata.»
- Sentencia de 3 de enero de 1973: «Han configurado como verdadero requisito habilitante para ejercitar la pretensión procesal, en los

(33) "Significado actual del principio *solve et repete*". *Revista de Administración Pública*, número 43, págs. 120-121. Entre las sentencias que consideran que todavía el previo pago como requisito esencial, una de 27 de junio de 1964 dice: "Que es doctrina unánime, tanto de la científica como de la jurisprudencial, la ejecutividad del acto administrativo en general, consecuencia del derecho exorbitante de la Administración y de la presunción de legalidad, justificantes, a su vez, de que la Ley dé una particular vía jurídica al acto administrativo para que alcance pronta eficacia y efectividad como dirigido en principio a satisfacer necesidades o intereses públicos que se frustraría si pudiesen llevarse a esta jurisdicción sin previo pago, cuyos conceptos tienen su consagración legislativa en el artículo 112 de nuestra Ley, en exacta concordancia con el 57, apartado e), que aparece en la Sección segunda del título 4.º, dedicado a la interposición y admisión del recurso, exigiendo en forma insoslayable que entre los documentos que han de acompañarse a la demanda esté aquel que acredite el previo pago, o sea el ingreso en las arcas del Tesoro o de las Corporaciones locales cuando el acto recaiga sobre impuestos, tasas o arbitrios, y siendo así que como reconocen las partes este requisito no se cumplió, la Sala de lo contencioso de Burgos debió rechazar la demanda, y sin que a ello se oponga eficazmente el que mediante una supuesta ampliación de aquélla, que implica una evidente desviación procesal, se alterasen los términos de la contienda, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, porque aparte de las serias anomalías que en el proceso se produjeron, por este motivo, de consagrarse, bastaría para eludir el requisito del previo pago de una liquidación girada, al ampliar después la pretensión y el suplico de la demanda haciendo una postulación como la que el aludido escrito contenía, todo lo que determina la nulidad de la sentencia objeto de apelación por no ser conforme a Derecho, sin que, de otro lado, sea preciso, dadas las circunstancias del proceso, hacer especial declaración de costas causadas."

- casos de créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, el pago con carácter previo de la cantidad sometida a discusión.»
- Sentencia de 23 de marzo de 1973: «En todo caso y hasta ahora se configura como requisito habilitante del ejercicio de la pretensión procesal—sentencias de 21 de enero, 23 de junio y 6 de julio de 1971; 6 de junio y 27 de octubre de 1972.»

Ahora bien, como se ha señalado, este requisito procesal fue interpretado a la luz del principio antiformalista informante del ordenamiento jurídico-administrativo, reduciendo en lo posible su ámbito de aplicación y los supuestos de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por defectuoso cumplimiento del mismo.

Este principio antiformalista ha actuado en tres direcciones principales: 1.ª) Reducción del ámbito de aplicación del requisito. 2.ª) Facilitación de la forma de cumplimiento. 3.ª) Posibilidad de subsanación.

3. *La reducción del ámbito del solve et repete*

La jurisprudencia ha intentado esta reducción del ámbito del requisito, tanto en un aspecto objetivo—materias en que no se aplica—como en un aspecto subjetivo. En este último interesa destacar la doctrina que considera que la Corporación local no está obligada al previo pago.

Entre las sentencias de la Sala Cuarta puede citarse la de 1 de julio de 1970 (ponente: BECERRIL), que dice: «Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57, *e*), de la Ley Jurisdiccional, que tratándose de las Corporaciones locales, el artículo 661, número 4, de la Ley de Régimen Local las exceptúa de depósitos y cauciones ante los Tribunales y ante otros órganos de la Administración.»

Entre las de la Sala Tercera, la sentencia de 12 de febrero de 1972 (ponente: MENDIZÁBAL ALLENDE): «La regla *solve et repete*, a la cual alude el apartado *e*) del artículo 57 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, norma en blanco, pretende asegurar la recaudación de los tributos y la presión inmediata de las sanciones administrativas, sin que por su propia naturaleza y finalidad admita una retención respecto de los propios entes públicos cuando litigan entre sí, incluso situados en distinto nivel, por impedirlo la rigidez de las normas contables, que harían imposible el cumplimiento de este requisito, unas veces, la inexistencia total y parcial de previa consignación presupuestaria para tales atenciones, y otras, la complejidad de la ordenación del gasto para disponer fondos dentro de un plazo preclusivo e improrrogable, como el de interposición del recurso contencioso-administrativo, ya que, además, la Hacienda Pública cuenta, como garantía del cobro, con el mecanismo de la compensación del crédito, autorizado en el número 2 del artículo 14 del Estatuto de Recaudación, por todo lo cual, el párrafo 4.º del artículo 661 de la Ley de Régimen Local exceptúa a las Corporaciones locales de la prestación de cauciones, fianzas o depósitos ante Tribunales de cualquier jurisdicción, norma genérica y suficientemente expresiva, que elimina radicalmente la exigencia del pago de la sanción como presupuesto del ejercicio de la pretensión procesal.»

4. *El cumplimiento del requisito*

Frente a la doctrina jurisprudencial tradicional, que, aplicando el artículo 6 de la vieja Ley de lo Contencioso-Administrativo, exigía para que se cumpliera este requisito el pago—*solve*—de la cantidad (34), la juris-

(34) Un excelente resumen de la doctrina tradicional, en SERRANO GUIRADO, "El requisito del previo pago en el recurso contencioso-administrativo", *Revista de Derecho Financiero*, II, núm. 5, páginas 5-64.

prudencia llegó a admitir otras formas de cumplimiento, aparte del pago. Así:

a) *El depósito*

Esta doctrina jurisprudencial (35) estima que no es necesario el pago, que basta el depósito. Pero para que el depósito sea suficiente, a efectos de cumplir el requisito procesal, exige que se constituya a disposición del órgano competente, de modo que pudiera transformarlo en pago por su voluntad, sin necesidad del concurso del administrado (v.gr., sentencias de 30 de marzo y 16 de abril de 1959, 21 de noviembre de 1961 y 20 de febrero y 13 de mayo de 1963).

b) *El aval bancario*

Ha sido otra de las modalidades de cumplimiento del requisito admitidas. Ya una sentencia de 30 de abril de 1965 (ponente: Docavo) dice, frente a la alegación de inadmisibilidad, que «como se siguió al mismo tiempo que el expediente un sumario, y en él... se le había exigido una fianza de 140.000 pesetas, en la sentencia de la Audiencia se expresa que en la pieza de responsabilidad subsidiaria la citada empresa había constituido un aval bancario por la expresada cantidad, por lo que la alegación de inadmisibilidad es inaceptable, porque no sería justo exigir una doble garantía para asegurar una responsabilidad civil subsidiaria». Y la jurisprudencia posterior lo viene admitiendo con generalidad. Siempre que, de forma análoga al depósito, «la Administración pueda proceder al cobro sin el concurso del interesado, de modo irreversible y en cualquier momento». Así, una sentencia de 10 de mayo de 1972 (ponente: GÓMEZ ENTERRÍA). En el mismo sentido, por ejemplo, las siguientes decisiones:

- Sentencia de 2 de octubre de 1970 (ponente: VACAS MEDINA): «Aunque las sentencias de esta Sala de 3 y 5 de febrero de 1968, 6 de febrero y 2 de octubre de 1969 y 13 de abril de 1970, entre otras, propugnan una interpretación amplia del apartado e) del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional, antes citado, en los supuestos de prestación de aval tal interpretación procede, naturalmente, cuando dicho aval puede hacerse efectivo por la Administración sin el concurso del interesado, de modo irreversible y en cualquier momento.»
- Sentencia de 6 de abril de 1972 (ponente: ESPÍN): «En el presente caso debe entenderse cumplido, en términos equivalentes, el requi-

(35) TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1965, II, pág. 49; CERVERA, "La Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de *solve et repete*", *Crónica tributaria*, núm. 5, págs. 49-59.

(36) MENDIZÁBAL ALLENDE, "Significado actual del principio *solve et repete*", *Revista de Administración Pública*, núm. 43, págs. 140-144; GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, citado, II, pág. 682. Hay que destacar, sin embargo, que, en un principio, únicamente se admitió el depósito cuando la disposición reguladora preveía esta forma de cumplimiento. Así, una sentencia de 25 de noviembre de 1963, al decir: "La exigencia legal de la justificación del previo pago en las Cajas del Tesoro Público, entre otras cantidades, del importe de las multas cuya imposición sea objeto de la acción contenciosa, no es obligada en todo caso, puesto que según el artículo 57 de la Ley de la jurisdicción aparece condicionada a que "proceda con arreglo a las Leyes"; y es de tener en cuenta que la normativa aplicada para la sustanciación del expediente en que fue decretada la sanción aludida y el devengo de aquellos honorarios ha sido el Reglamento de policía de aguas y sus cauces de 14 de noviembre de 1958, que no exige su previo pago y sólo obliga al depósito del importe total de las sanciones impuestas en la Caja General de Depósitos, a disposición de la Jefatura, a results del recurso; por lo que, y conforme a la reiterada doctrina jurisprudencial, la entrega de las reclamadas cantidades en dicha Caja a disposición del organismo sancionador—el que puede decretar su efectividad sin intervención del depositante, al que le impuso la obligación de consignarlas como ineludible para su defensa—debe reputarse como cumplimiento del requisito, cuya falta es denunciada y, por consiguiente, no se ha producido a causa analizada de inadmisibilidad del recurso."

sito del previo pago, ya que desde la interposición del recurso por la alegación del aval bancario, y dentro del plazo que se le concedió para el efectivo pago, siempre ha estado la Administración garantizada de la ejecución del acto administrativo.»

- Sentencia de 17 de mayo de 1973: «La tesis mantenida por la sentencia apelada debe ser aceptada en base de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica, dado que en realidad no hace más que seguir la línea argumental marcada por constante y reiterada doctrina de la Sala, en cuanto sostiene que el previo pago es exigible en materia de exacciones municipales—sentencias, entre otras, de 23 de diciembre de 1968, 15 de marzo de 1969, 5 y 12 de enero de 1971, 14 de junio de 1972 y 7 de febrero y 28 de marzo de 1973, etc.—, sólo atenuado, en cuanto al cumplimiento, mediante una interpretación amplia en el supuesto de prestación de aval bancario—sentencias de 6 de febrero y 20 de octubre de 1969, 13 de abril y 20 de octubre de 1970, 14 de junio de 1972—, o de la insinuada posibilidad de subsanación, al amparo del artículo 129 de la ley —sentencias de 4 de febrero y 29 de mayo de 1972, 3 de enero de 1973, etc.—; no deja, sin embargo, de precisarse—sentencias de 25 de junio de 1970 y 24 de junio de 1972—que la eficacia enervadora de la garantía ofrecida arranca del hecho de resultar el aval suficiente, además de prestado precedentemente a la interposición del recurso, al configurarse como requisito habilitante del ejercicio de la pretensión procesal.»

5. Posibilidad de subsanación

a) El principio antiformalista, inspirador de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se concretó en la posibilidad de subsanar todo defecto procesal que, naturalmente, fuese subsanable. El artículo 129 de la ley establece el régimen general de la subsanación. Ahora bien, al aplicarse al defecto del requisito del previo pago, la jurisprudencia ha seguido criterios dispares.

b) Una dirección, que ha perdurado hasta fecha reciente, consideraba posible la subsanación, con arreglo al artículo 129, de la falta de presentación del documento acreditativo del cumplimiento del requisito, pero no del hecho del pago. Esta doctrina no era sino una continuación de la que tradicionalmente había considerado el previo pago como un requisito *previo*. Si era requisito previo, el pago debería verificarse antes de incoarse el procedimiento—o, al menos, dentro del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo—, pero nunca después. La subsanación que se admitía, por tanto, era la del defecto de presentación del documento, pero no de la falta de pago. Esta doctrina persiste todavía en fallos como la sentencia de la Sala Cuarta de 29 de mayo de 1972 (ponente: SUÁREZ MANTEROLA), en que se dice: «Que es doctrina constante de este Alto Tribunal, recogida, entre otras, en sentencias de 25 de julio de 1956; 16 de marzo y 9 de noviembre de 1962; 1 de julio de 1963; 27 de junio y 24 de octubre de 1964; 5 de mayo de 1966; 8 de marzo, 30 de mayo y 20 de diciembre de 1967; 28 de marzo; 1 y 20 de junio de 1968; 15 de junio de 1970, y 31 de marzo, 30 de junio, 29 de septiembre y 26 de octubre de 1971, la de que el ingreso requerido por el aludido apartado e), del número 2, del artículo 57, y a justificar aprovechando la concesión del plazo autorizado por su número 3, ha de ser sólo uno 'preconstituido', es decir, anterior en fecha—o, por lo menos, no de fecha posterior—a la de presentación del escrito de interposición del recurso.»

c) Pues bien, va a ser la Sala Tercera la que, también en esta ocasión, rectificando viejas actitudes erróneas, va a dar un paso decisivo en la línea del antiformalismo. Y va a proclamar la posibilidad de que pueda subsanarse no sólo el defecto de la presentación del documento acreditativo del pago, sino del pago mismo. Así, una sentencia de 6 de abril de 1972, por nosotros comentada desde las páginas de esta Revista (37). Y más recientemente, una sentencia de la propia Sala Tercera de 2 de febrero de 1973 dice: «Sin desconocer la configuración que como requisito habilitante del ejercicio de la pretensión procesal le atribuye la jurisprudencia de este Tribunal—sentencias de 21 de enero, 23 de junio y 6 de julio de 1971; 6 de junio y 27 de octubre de 1972, etc.—, la falta u omisión denunciada fue subsanada por la parte actora dentro del plazo de diez días que el Tribunal de Instancia le otorgó por la primera providencia dictada en el proceso y precisamente, además, dentro del plazo de los dos meses que para interponer el recurso contencioso otorga el artículo 58, 1, de la ley.»

IV. LAS SENTENCIAS DE 14 Y 27 DE JUNIO DE 1973

Ya en alguna decisión anterior se había señalado que el artículo 57, párrafo 2, apartado e), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, era una norma en blanco referida a la exigencia que de tal requisito se hiciera en la Ley Reguladora de los impuestos, en virtud y aplicación de los cuales se produjo el acto administrativo de contenido económico objeto de impugnación (v.gr., sentencia de la Sala Tercera de 11 de febrero de 1971). Pero no se había llegado, partiendo de esta declaración, a todas las consecuencias que lógicamente se derivaban de ella. Pues, en definitiva, se trata de establecer que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no exige como requisito procesal el previo pago. La ley se limita a remitirse a la Ley Reguladora de la Actividad Administrativa, que condujo al acto impugnado. De tal modo que sólo cuando la ley respectiva lo exige podrá hablarse del previo pago como requisito procesal.

Y estas dos sentencias de 14 y 27 de junio de 1973 llegan justamente a las últimas consecuencias que podrían obtenerse: la primera, referida a los actos dictados en ejecución de la potestad tributaria estatal; la segunda, a los dictados en materia de exacciones locales.

El texto de estas trascendentales sentencias es el siguiente:

Sentencia de 14 de junio de 1973 (ponente: GÓMEZ ENTERRÍA): «Que el requisito del previo pago, establecido directamente en el artículo 6 de la antigua Ley de lo Contencioso-Administrativo de 22 de junio de 1894, y mantenido sin alteración en el texto refundido de 8 de febrero de 1952, pasó al inciso e) del artículo 57, 2, de la vigente Ley de 27 de diciembre de 1956, con la atenuación consiguiente a su formulación indirecta, lo que ha permitido a la jurisprudencia, fiel al sentido espiritualista de la actual Ley de la Jurisdicción, ir reduciendo el número de inadmisiones con fundamento en la falta del requisito procesal de que se trata, bien porque el crédito estuviera pendiente de liquidación definitiva, bien por concederse al aval efectos sustitutorios del pago, bien por promoverse la impugnación contenciosa por una entidad local, habiendo llegado la sentencia de 12 de febrero de 1972 a calificar como norma en blanco el apartado e) del artículo 57, 2, de la ley, y la de 2 de marzo de 1973, en igual sentido, le atribuye el carácter de norma de reenvío, y en este momento, cuando ha sido el mismo legislador quien se ha hecho eco de los avances de la doctrina jurisprudencial, al insistir en la técnica del reenvío, en el artículo 132, apartado 4, según la redacción efectuada por la Ley de 17 de marzo

(37) Cfr. núm. 489, 1972, págs. 453-457.

de 1973, y concretar, a la vez, que el requisito del previo pago ha de venir impuesto precisamente por una norma con categoría de ley, como hacen, por vía de ejemplo, la de Montes de 8 de junio de 1957, en el artículo 57, 2; la de Orden Público de 30 de julio de 1959, modificada en 21 de junio de 1971, en el artículo 21, 4; la de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia de 20 de julio de 1963, en su artículo 32, y el texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de junio de 1963, en el último párrafo del artículo 37; pero no sucede lo mismo con la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, ni con la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964, por lo que en esta materia la reciente Ley de Modificación de la Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa refuerza el principio de que el requisito del previo pago sólo será obstáculo para la admisión del recurso jurisdiccional cuando expresamente se exija por alguna otra ley, lo que no impedirá a la Administración fiscal el cobro por la vía de apremio de los impuestos discutidos, a menos de haberse obtenido la suspensión de los efectos del acto administrativo que se combate, y como en el presente recurso se discute una liquidación por impuesto sobre las rentas del capital y el texto refundido de la Ley de 23 de diciembre de 1967 no impone el previo pago para acudir a la vía contencioso-administrativa, ha de llegarse a la consecuencia de no acoger la causa de inadmisión aducida en el escrito de contestación a la demanda.»

Sentencia de 27 de junio de 1973 (ponente: MARTÍN MARTÍN): «En relación al requisito del previo pago es de ratificar en su integridad la doctrina sentada en la sentencia de la Sala de 14 de junio de 1973, como ultimación del proceso argumental iniciado por las sentencias de 12 de febrero de 1972 (al calificar de norma en blanco el apartado e) del artículo 57, 2, de la ley) y 12 de marzo de 1973 (norma de reenvío), y que de nuevo ratifica con rango legal el apartado 4 del artículo 132 de la Ley de 17 de marzo del corriente año, al concretar que el requisito dicho ha de venir impuesto precisamente por una norma con categoría de ley (v.gr., artículo 87, 2, Ley de Montes de 8 de junio de 1957; art. 21, 4, Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, modificada en 21 de julio de 1971; art. 32, Ley de 20 de julio de 1963; art. 37 del texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1963); exigencia que, por el contrario, no impone tanto la Ley General Tributaria como el artículo 727, apartado 4, de la Ley de Régimen Local, por lo que en materia de exacciones locales, la reciente modificación de la Ley Jurisdiccional refuerza el principio de que el requisito del previo pago sólo será obstáculo para la admisión del recurso contencioso cuando expresamente se exija por alguna otra ley que regule materialmente las haciendas locales, y ante el hecho jurídico de su no existencia conduce a la no admisión de la excepción de inadmisibilidad, que la sentencia apelada acoge al amparo del apartado f) del artículo 82, en conexión con el apartado 2, e), del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional.»

V. CONCLUSIÓN

Ultimamente me he referido repetidamente al fracaso de la doctrina para estructurar un adecuado sistema que garantice la sumisión de la Administración pública al Derecho. En un excelente trabajo sobre el tema, aparecido recientemente en Francia, se denuncian con crudeza los defectos del sistema. Y el profesor DRAGO, al prologar la obra, nos dice que la justicia administrativa francesa, como toda institución humana, presenta cierto número de defectos. En realidad, el problema es más grave. No es que la justicia administrativa francesa y no francesa presente ciertos

defectos. Es que la justicia administrativa ha sido impotente para lograr la sumisión de la Administración pública al Derecho y, en consecuencia, no puede hablarse de justicia administrativa, no existe justicia en la Administración. La experiencia nos ha demostrado que «justicia» y «administración» son dos palabras que se repelen, no cabe la más leve conexión entre ellas.

Sin embargo, cuando nos enfrentamos con sentencias como las que hoy comentamos, pensamos que todavía es posible hacerse algo. Y nos queda la esperanza de que, aunque tímida, lentamente, nos vamos acercando a ese ideal inaccesible de que el Derecho llegue a informar las relaciones jurídico-administrativas.

J. G. P.